

**INTERNATIONAL FOOD
POLICY RESEARCH INSTITUTE***sustainable solutions for ending hunger and poverty*

Supported by the CGIAR

**INSTITUTO INTERNACIONAL DE
INVESTIGACIÓN SOBRE POLÍTICAS ALIMENTARIAS***soluciones sostenibles para acabar con el hambre y la pobreza*

Apoyado por el CGIAR

Perspectiva de Políticas Alimentarias • Mayo 2008

Los altos precios de los alimentos: El ‘qué’, ‘quién’ y ‘cómo’ de las acciones de política propuestas

Resumen ejecutivo

La complejidad de las causas de la actual crisis alimentaria y agrícola requiere de una respuesta integral. En vista de que es urgente prestar asistencia a las poblaciones y los países necesitados, la primera serie de acciones de política —un paquete de emergencia— consiste en varios pasos para generar un impacto inmediato:

1. Incrementar las acciones de emergencia y la ayuda humanitaria para incluir a las poblaciones que experimentan inseguridad alimentaria y a las que amenazan la legitimidad gubernamental;
2. Eliminar la prohibición y las restricciones a las exportaciones agrícolas;
3. Empezar programas que permitan rápidamente expandir la oferta alimentaria en áreas clave; y,
4. Modificar las políticas de los biocombustibles.

Una segunda serie de acciones de política —un paquete de resiliencia socioeconómica— consiste en los siguientes pasos:

5. Proveer tranquilidad en los mercados mediante una regulación de los movimientos especulativos a través de instrumentos de mercado, reservas públicas y compartidas de granos, un mayor financiamiento para la importación de alimentos, y una ayuda alimentaria confiable;
6. Invertir en protección social;
7. Incrementar paulatinamente las inversiones para un crecimiento agrícola sostenido; y,
8. Concluir las negociaciones de la Ronda de Doha de la Organización Mundial del Comercio (OMC).

La inversión en estas acciones requiere de recursos adicionales. Las instancias decisorias deberán considerar la movilización de recursos provenientes de cuatro fuentes: los países que se han beneficiado del auge de los commodities agrícolas; la comunidad de países donantes, tanto tradicionales como nuevos; impuestos proporcionales, directos o indirectos, y la reasignación del gasto público en los propios países afectados; y la movilización de los recursos financieros del sector privado, lo que incluye una ampliación en la cobertura de los servicios financieros para la agricultura.

Debido a las diversas situaciones que enfrentan, los mismos países deben dirigir y apropiarse del diseño de los programas. La rendición de cuentas en cuanto a una implementación acertada también deberá recaer en los países. Al mismo tiempo, se necesita una nueva estructura internacional de gobernabilidad para la agricultura, la alimentación y la nutrición, a fin de implementar de forma eficaz las iniciativas descritas, especialmente los componentes relativos a los bienes públicos internacionales. También es necesaria la acción, tanto en el ámbito mundial como nacional, a través de los mecanismos existentes, iniciativas especiales muy bien coordinadas y posiblemente un fondo especial.

Joachim von Braun

con la contribución de:

Akhter Ahmed

Kwadwo Asenso-Okyere

Shenggen Fan

Ashok Gulati

John Hoddinott

Rajul Pandya-Lorch

Mark W. Rosegrant

Marie Ruel

Maximo Torero

Teunis van Rheenen

Klaus von Grebmer¹

¹ Los títulos de los autores aparecen en la última página de este documento, el cual se elaboró con la ayuda de muchos colegas del IFPRI. Bella Nestorova y Tolu Olofinbiyi ofrecieron una excelente asistencia investigativa durante todo el proceso de elaboración del documento. Asimismo, agradecemos los aportes y los comentarios de muchos de los miembros del personal del IFPRI, especialmente de Ousmane Badiane, Antoine Bouet, Betina Dimaranan, Nick Minot, Siwa Msangi, David Orden, Miguel Robles y Tingju Zhu. Agradecemos también las revisiones del primer borrador del documento por parte de los colegas Sartaj Aziz (Pakistán), Eugenio Díaz-Bonilla (Argentina), Franz Heidhues (Alemania), Per Pinstrup-Andersen (Estados Unidos), cuyos comentarios y críticas fueron extremadamente útiles.

I. Introducción

Durante los últimos años, el marcado incremento de los precios de los alimentos ha generado serias preocupaciones sobre la situación alimentaria y nutricional de la población a nivel mundial, especialmente de los sectores pobres en los países en desarrollo, al igual que sobre la inflación y, en algunos países, los disturbios civiles. Aunque la influencia relativa de varios factores sobre la inflación de los precios de los alimentos permanece, hasta cierto punto, abierta a la discusión y al debate, las causas subyacentes se están entendiendo mejor y se van advirtiendo cada vez más en los niveles más altos de las instancias decisorias. Desde un principio, el IFPRI atrajo la atención hacia el problema e identificó las principales acciones necesarias para impedir y mitigar la crisis emergente². El propósito de este documento es identificar de forma más específica lo que debe hacerse a partir de ahora. La serie de acciones de política —y en especial su secuencia, magnitud, adaptación a diversas condiciones nacionales y regionales, y las disposiciones para su implementación y su gobernabilidad— requieren de claridad y de marcos específicos.

Casi todos los productos agrícolas forman parte de esta tendencia al alza de los precios. Desde el año 2003, los precios mundiales del maíz y del trigo han aumentado más del doble (Gráfico 1). Asimismo, los precios del arroz han aumentado a niveles sin precedentes y, sólo en los últimos cuatro meses, los mismos se han duplicado. Los productos lácteos, la carne, las aves, el aceite de palma y la yuca, son sólo algunos de los productos agrícolas que también han experimentado un alza en los precios. Desde principios del 2003, los precios de la mantequilla y de la leche se han triplicado, mientras que los de la carne avícola casi se han duplicado. Cuando los precios son ajustados a la inflación y la caída del dólar (por ejemplo, cuando se dan a conocer en euros), el aumento en los precios de los alimentos es menor pero, aún así, continúa siendo bastante drástico. Sin embargo, para la población en situación de pobreza lo que realmente importa es el efecto en el poder adquisitivo. Parte de este efecto se refleja en la proporción decreciente entre los salarios de la mano de obra no calificada y los precios de los alimentos. Es muy poco probable que los altos precios agrícolas mundiales disminuyan a los niveles del período 2000–2003 y las fluctuaciones podrían ser aún mayores, según el análisis del escenario global que ha conducido el Instituto Internacional de Investigación Sobre Políticas Alimentarias (IFPRI)³.

El súbito incremento de los precios de los alimentos se ha transmitido en distintos grados desde el mercado internacional a los mercados locales⁴. Por ejemplo, entre 2003 y 2008 en Tanzania, los cambios en los precios locales han captado el 81 por ciento de los cambios en los precios internacionales del maíz. Por otra parte, en Indonesia, la transmisión de los precios del maíz es del –5 por ciento

en Yakarta y de un 32 por ciento en Surabaya. De forma similar, en Ghana y en Filipinas, los precios locales del arroz se han ajustado aproximadamente un 50 por ciento del cambio en los precios mundiales. El súbito incremento de los precios también ha ejercido un impacto directo en la inflación en general, ya que los alimentos son un componente importante dentro de la canasta básica. En América Latina, donde los alimentos equivalen a entre el 23 y el 50 por ciento del índice de precios al consumidor, la inflación en los precios de los alimentos ha alcanzado los dos dígitos. La misma también se ha disparado en China, contribuyendo actualmente con aproximadamente el 90 por ciento de la inflación general interna. En India, la contribución del alza en los precios de los alimentos a la inflación en general ha sido de menos del 20 por ciento durante el período 2007–2008, pero aún así, este aumento ha ocasionado preocupaciones políticas dentro del Parlamento. India ha utilizado sus políticas de subsidios, comerciales y arancelarias para absorber gran parte de las alteraciones en los precios mundiales de los alimentos y la energía. No obstante, los países menos desarrollados, muchos de los cuales se encuentran en África, tienen menos recursos para responder de forma similar.

Los gobiernos nacionales y los actores internacionales están tomando varios pasos para intentar minimizar los efectos del aumento de los precios internacionales en los precios internos, al igual que para mitigar el impacto en grupos específicos. Es probable que algunas de estas acciones contribuyan a estabilizar y a disminuir los precios de los alimentos, mientras que otras podrían ayudar a ciertos grupos a expensas de otros, o incluso contribuyan a que los precios de los alimentos sean más volátiles y distorsionen gravemente el comercio. Lo que realmente se necesita son acciones más eficaces y congruentes para ayudar a las poblaciones más vulnerables a enfrentar el aumento drástico e inmediato de sus gastos en alimentos, ayudar a los agricultores de los países en desarrollo a responder con rapidez ante la oportunidad que presenta una mayor demanda de sus productos, y a lograr una mayor estabilidad para los mercados de alimentos sumamente volátiles.

II. Fuentes y características del incremento en los precios

La combinación de nuevas y continuas fuerzas está rigiendo la situación alimentaria mundial y, a su vez, los precios de los alimentos. El aumento en los precios de la energía y la producción subsidiada de biocombustibles, el aumento del ingreso y el crecimiento de la población, la globalización y la urbanización se encuentran entre las fuerzas más importantes que contribuyen a un aumento en la demanda. En el lado de la oferta, las limitaciones de

²Consulte www.ifpri.org y, por ejemplo, véase Joachim von Braun, Mark W. Rosegrant, Rajul Pandya-Lorch, Marc J. Cohen, Sarah A. Cline, Mary Ashby Brown y María Soledad Bos, *New Risks and Opportunities for Food Security: Scenario Analyses for 2015 and 2050*, 2020 Discussion Paper 39 (Washington, DC: IFPRI, febrero del 2006); Joachim von Braun, *La situación alimentaria mundial: Nuevos factores y acciones necesarias*, Informe sobre Políticas Alimentarias (Washington, DC: IFPRI, diciembre del 2007).

³El análisis sobre el escenario mundial del IFPRI se basa en el Modelo Internacional para el Análisis de Políticas sobre Productos Agrícolas y el Comercio (IMPACT, por sus siglas en inglés). Este ejercicio de modelación, bajo la dirección de Mark W. Rosegrant, juega un papel decisivo en el desarrollo de las perspectivas del IFPRI.

⁴Ciertos elementos pueden impedir una transmisión perfecta de los precios de los mercados internacionales a los locales. Por lo general, se identifican tres factores determinantes: (1) Los costos de transporte y la segmentación natural del mercado; (2) las políticas internas y la segmentación discrecional del mercado; y, (3) la transmisión imperfecta con relación a la estructura del mercado y la existencia de un poder monopolista /monopsonista. En consecuencia, la transmisión de los cambios de los precios del mercado internacional a los locales varía entre los distintos países.

tierra y agua disponibles, la inversión insuficiente en infraestructura rural e innovación agrícola, la falta de acceso a los insumos, y las alteraciones climáticas están perjudicando el crecimiento de la productividad y la respuesta productiva necesaria. Entre 2000 y 2007, la demanda de cereales superó su producción y, por consiguiente, se han reducido las reservas. Es muy probable que continúe aumentando la demanda de productos agrícolas para consumo final, como alimento de ganado y de aves, y para la producción de combustible. Los riesgos asociados con el cambio climático y la creciente demanda de energía podrían acelerar de nuevo los precios de los alimentos en el futuro. Ciertas políticas específicas de mercado y comerciales, tales como la prohibición de las exportaciones y los subsidios a las importaciones añaden una mayor volatilidad al mercado internacional de alimentos. Es importante tener presente que los factores que desempeñan un papel de importancia en la crisis actual son de naturaleza variable —algunos son cíclicos, mientras que otros son estructurales y otros son muy singulares— y pueden cambiar, tal como lo muestran experiencias anteriores de auges en el precio de los productos básicos, como el que se produjo en 1974.

2.1 La energía y los biocombustibles

Un factor fundamental en el alza de los precios de los alimentos es el gran incremento en el precio de la energía. Los precios agrícolas y de la energía se han entrelazado cada vez más (Gráfico 1). Debido al alza en los precios del petróleo, cuyo récord histórico llegó a más de \$120 por barril en mayo de 2008, y los subsidios que el gobierno de los Estados Unidos y la Unión Europea conceden a la energía basada en la agricultura, el sector agrícola ha desplazado su producción hacia cultivos para biocombustibles. En los Estados Unidos, hasta un tercio de los cultivos de maíz se destina a la producción de etanol, lo cual, hace apenas una década, representaba sólo el 5 por ciento. En este país, los subsidios a los biocombustibles varían entre \$11 y \$13 mil millones anualmente. Además, durante años, los grandes subsidios agrícolas en los países desarrollados han distorsionado los mercados y menoscabado la ventaja comparativa de los agricultores de los países en desarrollo.

La expansión de la producción de biocombustibles, tales como el etanol y el biodiesel, ejerce un gran efecto en los precios puesto que la misma se basa en gran medida en los productos agrícolas. Se estima que, durante el período 2000-2007, el incremento en la demanda de biocombustibles contribuyó con el 30 por ciento del promedio ponderado del incremento en los precios de los cereales. Al incorporar las nuevas tendencias de la oferta y la demanda, al igual que los planes actuales de inversión en biocombustibles, el Modelo Internacional para el Análisis de Políticas sobre Productos Agrícolas y el Comercio (IMPACT, por sus siglas en inglés), que desarrolló el IFPRI, prevé que, para el año 2020, los precios reales del maíz y de las semillas habrán aumentado en un 26 y un 18 por ciento, en comparación con el escenario que mantiene la producción de los biocombustibles a los niveles de 2007. Estos son cálculos conservadores que no toman en cuenta la especulación ni las restricciones comerciales que puedan desencadenarse (la prohibición de las exportaciones). Asimismo, los futuros precios del petróleo incidirán de manera importante en los cambios de los precios, ya

que un mayor precio del crudo aumentará la demanda de biocombustibles y restringirá aún más los suministros de alimentos, a menos que se modifiquen las políticas que rigen a los biocombustibles.

Los altos precios de la energía también han permitido que la producción agrícola sea más cara, al aumentar el costo de insumos tales como fertilizantes, irrigación y transporte de insumos y productos. Mientras que en la mayoría de los países desarrollados la energía representa alrededor de un cuatro por ciento del costo de producción de los cultivos, en algunos países grandes, como Brasil, China e India, esta proporción varía entre el 8 y el 20 por ciento.

2.2 El ingreso y el crecimiento de la población

Muchas partes del mundo en desarrollo continúan enfrentando un alto crecimiento poblacional y, en años recientes, una cantidad cada vez mayor de países ha experimentado un alto crecimiento económico. Los países asiáticos en desarrollo, especialmente China e India, continúan mostrando un crecimiento sostenido. Entre 2005 y 2007, el Producto Interno Bruto (PIB) real en la región aumentó en más de un 9 por ciento anual. Durante ese mismo período, el África Subsahariana también experimentó un acelerado crecimiento económico de aproximadamente un 6 por ciento. Aún aquellos países que muestran una alta incidencia y prevalencia en los niveles de hambre también mostraron sólidas tasas de crecimiento. Debido a un mayor nivel de ingresos, a las poblaciones que se trasladan de las zonas rurales a los centros urbanos y a los cambios experimentados en las preferencias, ha aumentado la demanda interna de alimentos por parte de los consumidores. Al mismo tiempo, la creciente población mundial está demandando diferentes tipos de alimentos. Los patrones de consumo de alimentos están experimentando cambios, pasando del uso de granos y otros cultivos básicos al de vegetales, frutas, carne y lácteos. Este tipo de consumo ejerce un impacto en las tierras y el agua que se destinan para el cultivo de granos.

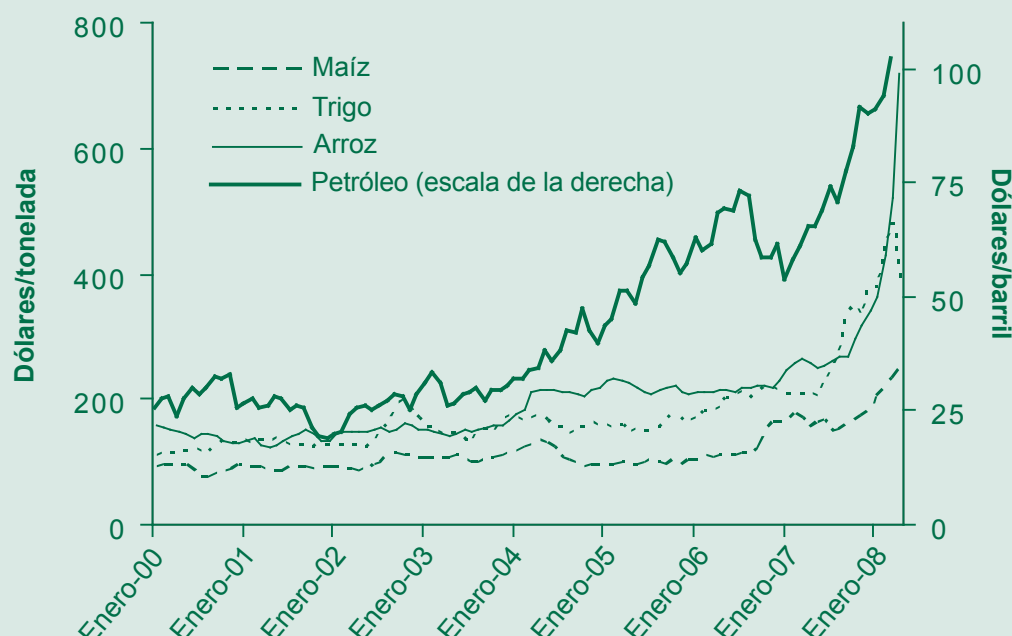
2.3 La producción agrícola

En el lado de la oferta, la respuesta de la producción global ante el aumento de la demanda ha sido lenta. La producción ha crecido lentamente en algunos países que tradicionalmente han tenido un excedente de granos y que han pasado a ser importadores. La cantidad producida en Australia se redujo debido a una severa sequía, mientras que en China, la Unión Europea, India y los Estados Unidos la producción se estancó. Aunque se espera que se experimente un cierto grado de recuperación durante el año 2008, el crecimiento de la productividad dentro de la agricultura en general, según las tendencias anteriores, es sencillamente demasiado bajo para enfrentar el aumento de la demanda. En la mayoría de las regiones que ya han logrado altos niveles de producción, el rendimiento ha venido creciendo muy lentamente.

Normalmente, la oferta agrícola mundial aumenta en un 1 o 2 por ciento cuando los precios se incrementan en un 10 por ciento⁵. En esta nueva situación del aumento de los precios, no queda claro qué tanto responderán los agricultores. Los de Brasil, China e India podrían responder más rápidamente debido a la infraestructura relativamente sólida, al igual que a los servicios existentes y a la capacidad gubernamental. No obstante, los agricultores africanos podrían quedar

⁵ Las conclusiones basadas en análisis previos con datos de las décadas de los 80 y los 90 deben interpretarse con cautela, debido a que se debe prever que las elasticidades no son lineales.

Gráfico I—Precios mundiales de los productos básicos, de enero 2000 a abril 2008



Fuentes: Base de datos de los precios internacionales de los productos básicos de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), 2008; base de datos de estadísticas financieras internacionales del Fondo Monetario Internacional (FMI), abril 2008.

Nota: A pesar de que existe una fuerte correlación entre los niveles de los precios de los alimentos y del petróleo, esta no es la única relación contundente. Otros factores, tales como la alta demanda de alimentos debido al crecimiento económico y la falta de una respuesta de la producción, también desempeñan un papel importante en el aumento de los precios.

rezagados. En algunas regiones, tales como Asia central, Europa oriental y Rusia, los altos precios actuales de los granos están atrayendo un nivel considerable de inversión extranjera directa, conjuntamente con asistencia técnica, administrativa y en mercadotecnia para el sector agrícola, pero la respuesta productiva todavía está por verse.

Las limitaciones de tierra y agua disponibles, al igual que la inversión insuficiente en infraestructura rural e innovación agrícola y la deficiencia en los servicios bancarios para el sector agrícola están impidiendo la respuesta de la producción ante el alza de los precios. La tierra disponible para el cultivo es limitada y el costo de transformar nuevas tierras para fines productivos (lo que incluye el costo ambiental) puede ser muy alto⁶. Por ejemplo, las conversaciones sostenidas con grupos focales de agricultores en abril de 2008, en Bangladesh, revelaron que muchos agricultores

marginales y jornaleros sin tierras han arrendado pequeñas parcelas de tierra utilizando dinero que han pedido prestado a tasas de interés anual de hasta un 240 por ciento⁷. Algunos de ellos solicitaron dinero a prestamistas no tradicionales, tales como dueños de tiendas, amigos, familiares y vecinos. Algunos jornaleros sin tierra emigraron temporalmente hacia las ciudades para ganar dinero conduciendo rickshaws [coches empujados por hombres] para comprar insumos tales como agua para la irrigación y fertilizantes. El financiamiento de tales acciones por parte de los pobres para velar por su seguridad alimentaria requiere de mayor atención. También se deberá analizar la ampliación del papel de las microfinanzas para la inversión, al igual que el crédito temporal al consumo.

A largo plazo, el cambio climático impondrá mayores amenazas a la producción agrícola. Actualmente, las condiciones climáticas

⁶Se cuestiona la cantidad de tierra cultivable disponible en la práctica y cuál es su costo para la futura expansión agrícola. Según la FAO, está disponible el doble de la tierra que se cultiva actualmente para la producción de secano. Sin embargo, en la práctica, gran parte de la tierra con este potencial no está disponible (bosques, zonas protegidas, asentamientos humanos e infraestructura), o es muy difícil de cultivar. En comparación con el período 1997–99, se prevé que la tierra cultivable incrementará en un 15 por ciento para el 2015 en el África Subsahariana y en un 10 por ciento en América Latina y el Caribe. Asimismo, se prevé que en el este y el sur asiático la cantidad permanecerá constante. (FAO, *World Agriculture: Towards 2015/2030* [Roma: 2003]). En ciertos países desarrollados, especialmente en Europa, si se modifican las políticas relacionadas con la “retirada” de tierras, será posible una mayor respuesta por parte de la oferta. En ciertos países en desarrollo, tal como en India, un incremento de las inversiones en irrigación puede aumentar la producción agrícola al intensificar la intensidad de los cultivos.

⁷Observaciones de campo de Akhter Ahmed (IFPRI) y del equipo DATA, Dhaka, Bangladesh, abril del 2008.

son un factor de riesgo cada vez más crítico para los precios y los agricultores. Las condiciones climáticas adversas (sequías, lluvias excesivas, inundaciones, vendavales, heladas, granizo, quemaduras de sol, nevadas, ataques de plagas y de enfermedades, e incendios) pueden trastornar considerablemente la producción y agotar los recursos de los agricultores. Existe la necesidad de desarrollar una respuesta más innovadora ante el viejo problema de las políticas sobre cómo proteger al pequeño agricultor frente a las perturbaciones del ingreso relacionadas con el clima —un ejemplo de ello es la nueva generación de sistemas de seguros contra daños climáticos. Actualmente, es cada vez más frecuente que los planes de seguros contra la pérdida de cultivos abarquen productos agrícolas de alto valor en algunos países en desarrollo, pero la ampliación de este esquema a los cereales estimularía la inversión en el sector agrícola de pequeña escala y estabilizaría los ingresos.

Se requiere de una innovación más acelerada para abordar los retos existentes. Asimismo, las investigaciones y los precios garantizados de la producción serán de suma importancia para aumentar los rendimientos. La experiencia de la denominada Revolución Verde en el sur asiático muestra que el rendimiento agrícola puede duplicarse y hasta triplicarse en unos cuantos años si se combinan las semillas, los sistemas de irrigación y los fertilizantes modernos con precios seguros para la producción agrícola. Pero el crecimiento del gasto público global para la investigación y el desarrollo (I&D) agrícola se ha vuelto más lento en todo el mundo, y hasta se redujo en los países desarrollados durante la década de los 90.

Al contar con un clima favorable y mediante el aumento de la producción agrícola en los próximos años, se podría superar la grave crisis y restablecer parte de las reservas. También es posible que la producción supere la demanda y, por lo tanto, los encargados de la formulación de políticas deben considerar este escenario al establecer planes para estabilizar los mercados de alimentos.

2.4 Las políticas comerciales y de mercado

Muchos países están tomando pasos específicos, tales como restricciones a las exportaciones y controles a los precios, para intentar minimizar los efectos del alza de los precios en la población. Al mes de abril de 2008, 15 países⁸, entre ellos los principales productores, habían impuesto restricciones a las exportaciones de productos agrícolas. Por ejemplo, China ha prohibido las exportaciones de arroz y de maíz, mientras que India ha prohibido la exportación de arroz y de legumbres. Por su parte, Argentina ha aumentado los impuestos a la exportación de frijol de soya, maíz, trigo y carne; y Etiopía y Tanzania han prohibido la exportación de los principales cereales. Entre los países que están imponiendo controles a los precios se encuentran Benín, China, Malasia y Senegal.

Estas medidas pueden contribuir al fracaso de las políticas. Así, las acciones de políticas, tales como la prohibición o el establecimiento de aranceles más altos a las exportaciones, pueden reducir el riesgo de una escasez de alimentos a corto plazo en el país en cuestión, pero es probable que tales medidas tengan un efecto contraproducente al permitir que el mercado internacional se vuelva más pequeño y volátil. Las restricciones a las exportaciones generan efectos dañinos en los socios comerciales que dependen de las importaciones. Por ejemplo, las restricciones a las exportaciones de

arroz en India inciden negativamente en los consumidores de Bangladesh y también en los agricultores de arroz de la India al disminuir sus incentivos de inversión en la agricultura, la cual es un catalizador del crecimiento a largo plazo. Además, la prohibición de las exportaciones estimula la formación de carteles, menoscaban la confianza en el comercio e incitan al proteccionismo. En el ámbito nacional, los controles impuestos a los precios también pueden generar un efecto contraproducente al reducir los incentivos para que los agricultores produzcan más alimentos y al desviar los recursos de quienes más los necesitan.

Otros países han contribuido a la ampliación de la demanda mundial de alimentos. Por ejemplo, algunos países en desarrollo que son importadores netos de alimentos han reducido sus barreras a las importaciones —en principio, es una medida dirigida a aceptar un mercado más abierto pero, en la práctica, es un factor de la presión alcista de los precios. Marruecos ha reducido sus aranceles a la importación de trigo, pasando del 130 a un 2.5 por ciento, mientras que Nigeria ha disminuido drásticamente sus impuestos aduaneros a la importación de arroz, de un 100 al 2.7 por ciento. Asimismo, Perú ha eliminado los impuestos a la importación de maíz y de trigo, y Senegal ha exonerado de los derechos de aduana a la importación de cereales.

Actualmente, el alza en los precios de los alimentos desempeña un papel predominante en el aumento de la inflación en muchos países. Sería inapropiado abordar estas causas específicas de la inflación con instrumentos macroeconómicos generales, tales como políticas monetarias y de tasas de interés, que podrían originar una desaceleración generalizada y empeorar la situación económica. Pero las políticas restrictivas al comercio agrícola que adoptan diversos países en desarrollo también menoscaban los beneficios de la integración global, intensificando las distorsiones que han generado las permanentes políticas comerciales de los países ricos. Se le da “marcha atrás” a la globalización agrícola, lo cual produce efectos adversos en las naciones más pobres. Aún no ha concluido la Ronda de Doha de la OMC y se produciría un efecto secundario muy dañino si la crisis actual logra desviar la atención en torno a ese objetivo. En momentos de crisis, se vuelve aún más necesario contar con un comercio internacional que sea libre, justo y basado en las reglas establecidas, ya que se acentúan las presiones para implementar prohibiciones a las exportaciones.

2.5 La especulación y los aspectos fundamentales del mercado

La determinación de los precios actuales de los productos alimenticios es el resultado de factores reales en la oferta y la demanda de mercado, las expectativas de los futuros precios y la participación especulativa en el mercado (que incluye intervenciones manipuladoras). Existen tres categorías de “especuladores”: (1) los gobiernos, los agricultores, los hogares, los pequeños comerciantes y otros cuya especulación no es un factor relevante bajo condiciones normales, pero cuyas acciones pueden acumularse y originar un gran efecto en la crisis de los precios; (2) los agentes comerciales que buscan cubrir posiciones de riesgos en los mercados de futuros y que proveen importantes servicios de gestión de riesgo; y, (3) los agentes no comerciales que buscan adquirir ganancias mediante la especulación financiera. Los factores fundamentales de la oferta y la demanda no explican plenamente el reciente aumento tan drástico de los precios de los alimentos. Entre

⁸Argentina, Bangladesh, Bolivia, Camboya, China, Egipto, Etiopía, India, Kazakstán, Malasia, Pakistán, Rusia, Tanzania, Vietnam y Zambia.

los factores adicionales que han incidido en el creciente nivel y la volatilidad de los mismos se encuentran mayores expectativas, especulación, acaparamiento e histeria.

Aún así, la especulación es más que todo un síntoma y no una de las fuentes principales de la crisis actual de los precios. En realidad, entre los denominados especuladores —según la definición amplia de este documento— se incluye a los gobiernos que reaccionan de formas excesivamente preventivas, los pequeños y los grandes comerciantes, los agricultores y los consumidores que se protegen de manera informal y acumulan ciertas cantidades. Por ejemplo, en abril de 2008, los comerciantes de arroz en Bangladesh empezaron a poner en circulación en el mercado sus reservas especulativas de arroz con cáscara (sin pelar) y de arroz corriente, principalmente porque previeron que la siguiente cosecha de arroz con cáscara de boro (invierno) sería muy buena, y en respuesta a los planes gubernamentales de aumentar sus reservas al adquirir una gran cantidad de arroz de boro a medida que se fuera cosechando y cuando llegaran al país las importaciones de este grano⁹.

La afluencia de capital especulativo de inversionistas financieros a los mercados de productos agrícolas ha sido otro de los factores. Durante el primer trimestre de 2008, el volumen de opciones y futuros de granos comerciados a nivel mundial aumentó en un 32 por ciento, en comparación con el mismo período en el 2007¹⁰. No se puede excluir la posibilidad de que el denominado “dinero caliente” (especulativo) proveniente del mercado inmobiliario, el cual se ha desplomado, se haya difundido dentro de los mercados de los productos básicos, lo cual incluye el mercado de futuros de los alimentos. Pero no existe información precisa o un análisis más detallado sobre el impacto de los fondos especulativos en los precios de los alimentos.

Los bajos niveles de las reservas y las políticas públicas mal diseñadas fomentan la especulación por parte de diversos sectores. La especulación excesiva en el mercado de futuros de los productos básicos podría, en principio, originar un alza en los precios de futuros y los de entrega inmediata (a través de oportunidades de arbitraje), muy por encima de los niveles que puedan justificarse mediante los fundamentos de mercado. Algunas veces, la especulación se confunde con la protección contra los riesgos, la cual surge a raíz de legítimas preocupaciones en torno a la oferta y la demanda en el futuro. Aunque la razón primordial por la que los agentes comerciales ingresan a los mercados de futuros es la cobertura de riesgos, los agentes no comerciales lo hacen por motivos especulativos y en busca de ganancias financieras¹¹. Esto último no tiene que ser necesariamente dañino, ya que señala ciertas oportunidades de inversión en el sector agrícola. No obstante, los países que imponen controles a la exportación están dañando indirectamente la eficacia operativa de los mercados de futuros. Además, en algunos países, como en India, las fuerzas políticas están exigiendo que se suspendan varios productos agrícolas en la comercialización de futuros.

Las reservas de granos podrían utilizarse para impedir ataques especulativos y permitir una mayor alineación entre los mercados físicos y los de futuros. Sin embargo, los niveles de las reservas de

cereales, especialmente de trigo, son los más bajos que se han registrado desde principios de los 80.

III. El impacto del alza de los precios de los alimentos en las poblaciones pobres

Los altos precios de los alimentos generan efectos radicalmente diferentes entre países y grupos poblacionales. En el ámbito de los países, aquellos que son exportadores netos de alimentos se benefician de estos mejores términos de intercambio. Sin embargo, algunos de estos países dejan pasar esta oportunidad al prohibir las exportaciones con el fin de proteger a los consumidores nacionales. Por el contrario, los importadores netos de alimentos luchan por satisfacer la demanda interna de alimentos. Debido a que la mayoría de los países africanos son importadores netos de cereales, el alza de los precios los afecta en gran medida. En el ámbito de los hogares, el alza y la volatilidad de los precios golpean más severamente a aquellos que a duras penas pueden comprar alimentos —es decir, los pobres, que incluyen a 160 millones de personas que viven en condiciones de extrema pobreza, con un ingreso de menos de 0.50 centavos de dólar al día y que enfrentan una situación de inseguridad alimentaria y nutricional. Los pocos hogares pobres que son productores netos de alimentos se benefician de los precios más altos, pero ello perjudica a los que son compradores netos. Éstos representan a la mayoría de los pobres en el mundo e incluyen a la abrumadora mayoría de pobres urbanos. Deberá pasar cierto tiempo antes de que los ajustes a la economía rural, mediante los salarios y la afluencia de capital —lo cual puede crear nuevas oportunidades de ingresos— lleguen a las poblaciones pobres y vulnerables. Asimismo, se corre el riesgo de que grandes cantidades de personas vulnerables que han logrado salir de la pobreza extrema en años recientes, no puedan enfrentar las perturbaciones de un alza abrupta en los precios de los alimentos y, en consecuencia, regresen nuevamente a una situación de pobreza.

El progreso en el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) en cuanto a la erradicación de la pobreza y el hambre se pondrá en peligro durante algún tiempo. Aún antes de que se iniciara el alza de los precios, el progreso en torno al objetivo de reducir el hambre a la mitad ya era decepcionante. Al respecto, existen tres efectos perniciosos de especial relevancia: (1) el deterioro de la situación nutricional de las mujeres embarazadas y en período de lactancia, al igual que de los niños en edad preescolar; (2) la deserción escolar de los niños, especialmente de las niñas; y, (3) la venta forzosa de bienes productivos. Todos estos efectos generan consecuencias potencialmente irreversibles y comprometen la habilidad de las personas y los hogares de escapar de la pobreza en el futuro. Por ejemplo, la desnutrición, que origina retrasos en el crecimiento de los niños en edad escolar, incide en su habilidad de aprendizaje en la escuela y, por lo tanto, su habilidad de generar ingresos cuando sean adultos.

Cuando no se protege a los pobres del aumento de los precios, su seguridad alimentaria y su nutrición están en riesgo. El alza en los precios de los alimentos origina que las poblaciones pobres restrinjan

⁹Aunque a principios del 2008, India prometió exportar arroz a Bangladesh —a pesar de que había impuesto recientes prohibiciones a las exportaciones del grano— las importaciones procedentes de India todavía no se han recibido.

¹⁰Bolsa de Comercio de Chicago (CBOT), *A Global Trading Summary of Grain and Oilseed Markets* (Chicago: marzo del 2008).

¹¹Durante los últimos seis meses, la cantidad total de lo que se denomina “posiciones largas” (es decir, la obligación de comprar) por parte de negociantes no comerciales —como fracción del total de posiciones largas declarables de negociantes comerciales y no comerciales de maíz, trigo y frijol de soya— ha incrementado considerable, lo cual sugiere la posibilidad de una “burbuja de precios”, más allá de lo que pueden justificar los fundamentos del mercado.

su consumo y que recurran a dietas menos balanceadas, lo que originaría efectos potencialmente dañinos dentro de su situación nutricional y de salud tanto a corto como a largo plazo. En el ámbito de los hogares, es común que las poblaciones pobres de los países en desarrollo gasten entre el 50 y el 70 por ciento de sus presupuestos en comida y una gran parte del mismo en la adquisición de alimentos de primera necesidad. Además, los hogares pobres tienden a tener una dieta notablemente monótona y la mayoría de las calorías que ingieren proviene de los cultivos básicos, por lo que consumen muy pocos alimentos de origen animal, frutas o vegetales, los cuales son ricos en micronutrientes esenciales.

Debido a sus circunstancias económicas, las familias pobres reaccionan más rápido que los hogares acomodados ante los cambios en los precios de los alimentos, pero existen variaciones entre los países en cuanto a la magnitud de esta reacción. En Bangladesh, el arroz equivale al 30 por ciento de los gastos totales de las poblaciones pobres en alimentos, lo cual les ofrece muy pocas opciones para adaptarse. En Vietnam, la mayoría de las poblaciones pobres reside en las zonas rurales, pero debido a que la tenencia de tierras es relativamente equitativa, los efectos adversos del alza en los precios del arroz en estas zonas se contrarrestan en gran parte a través de un aumento en el ingreso que generan estos hogares con su producción de arroz. Por el contrario, en Malawi, Zambia y la mayoría de los países centroamericanos, el aumento en los precios del maíz incide de forma adversa en las poblaciones pobres, tanto de las zonas urbanas como rurales, ya que hasta en estas últimas los hogares pobres tienden a ser consumidores netos de este grano. En Nigeria, las familias pobres y hasta los hogares de ingresos medios bajos están consumiendo menores cantidades de carne, arroz y maíz, y más de yuca y ñame (camote), en respuesta al incremento actual de los precios de los alimentos. En general, conforme los precios continúan incrementando, los pobres experimentarán un deterioro en la calidad de sus dietas y el consumo de micronutrientes, mientras que los extremadamente pobres también experimentarán una disminución de las calorías que ingieren.

Un aumento en los precios de los alimentos no sólo puede ocasionar un deterioro en los regímenes alimenticios, sino que también reduce considerablemente el poder adquisitivo de los hogares. Esto incide en la pérdida de otros bienes y servicios esenciales para la salud y el bienestar de los miembros del hogar, tales como calefacción, agua, saneamiento, educación y atención de la salud, a pesar de que todos estos elementos son muy importantes para la nutrición. Las opciones que tengan los hogares pobres en cuanto a los mecanismos para enfrentar tal situación determinará, en última instancia, la severidad del impacto de los altos precios de los alimentos en sus medios de sustento y en el bienestar de sus miembros a corto, mediano y largo plazo. De forma similar, su acceso a las redes de protección social y otras medidas similares también serán un factor determinante y muy importante del nivel de sufrimiento que experimenten. En muchos países, las redes de

protección más exitosas, que combinan la transferencia social con la producción, como el caso de las obras públicas, todavía abarcan sólo a una pequeña parte de las poblaciones más pobres. Por ejemplo, en Etiopía, el programa de redes de protección social, que incluye a ocho millones de personas, abarca aproximadamente al 25 por ciento de los pobres. En Bangladesh —un país en el que el 25 por ciento de la población vive en condiciones de extrema pobreza— aproximadamente sólo un 7 por ciento tiene acceso a las redes de protección social y a programas afines.

La gente no sólo ha reaccionado de forma pasiva ante la inflación de los precios de los alimentos, sino que es cada vez más frecuente que recurra a protestas y a disturbios callejeros. Los más pobres sufren en silencio durante cierto tiempo pero, por lo general, la clase media tiene la habilidad de organizarse, ejercer presión y protestar mucho antes. Entre los primeros meses de 2007 y mayo de 2008, surgieron disturbios sociales relacionados con los altos precios de los alimentos en 30 países¹². La inflación de estos precios se ha transformado en un delicado problema político y de seguridad.

IV. Acciones de política propuestas

Se necesita una respuesta integral a las complejas causas de la actual crisis alimentaria y agrícola. Esta situación requiere de un pacto internacional para lograr la seguridad alimentaria y nutricional por medio de acciones mundiales, regionales y nacionales que presenten dimensiones de más corto y largo plazo, y cuya secuencia debe establecerse adecuadamente. Las acciones propuestas en este documento surgen de los análisis anteriores de las causas y las consecuencias del incremento en los precios y, por lo tanto, buscan abordar las graves consecuencias del sufrimiento en las poblaciones pobres, al igual que las deficiencias actuales y anteriores de las políticas que condujeron a esta crisis y aceleraron su proceso.

Los indicios más evidentes de la crisis son el drástico aumento de los precios y los disturbios sociales. Sin embargo, esta “información” no es suficiente para la identificación de políticas para una acción acertada. Es necesario mantener informados a los gobiernos y a las poblaciones afectadas sobre las causas y las implicaciones de la crisis actual e incipiente. Los acontecimientos que están sucediendo han hecho resaltar la importancia de los sistemas de información alimentaria. El establecimiento de mecanismos adecuados de seguimiento en los ámbitos mundial, regional y nacional facilitará el desarrollo de respuestas más apropiadas. Los encargados de formular las políticas deben contar con esta información en forma continua, y no sólo cuando un problema ya advertido se transforme en una situación más grave. A pesar de que la urgencia de la situación alimentaria actual no permite que las instancias decisorias puedan esperar hasta que se establezcan amplios sistemas de información para tomar las acciones adecuadas, es necesario recopilar y socializar la información de forma coordinada para poder facilitar tales medidas¹³.

¹²Argentina, Bangladesh, Burkina Faso, Camerún, China, Costa de Marfil, Egipto, Etiopía, Filipinas, Guinea, Haití, Honduras, India, Indonesia, Italia, Jordania, Madagascar, Malasia, Mauritania, México, Marruecos, Mozambique, Pakistán, Reino Unido, Senegal, Somalia, Sudáfrica, Trinidad y Tobago, Uzbekistán y Yemen.

¹³Estos sistemas de seguimiento incluirían información básica sobre el consumo de alimentos, tal como la prevalencia de personas obligadas a pasar de tres comidas diarias a solamente dos o una; cuentas domésticas estándar (por grupos familiares rurales y urbanos y por clases de ingresos) que puedan utilizarse para evaluar las perturbaciones en los precios y los ingresos; información sobre el peso infantil según su estatura, lo cual puede señalar la existencia de serios problemas; y la producción de cultivos y los cambios previstos en las reservas.

A pesar de que la situación actual impone una serie de retos a las políticas en diferentes áreas, existen acciones eficaces y congruentes que se pueden tomar para ayudar a los grupos vulnerables mediante la ayuda humanitaria, el comercio, la inversión y las políticas de protección social. Algunas de estas acciones requieren de la coordinación internacional, lo cual incluye prestar atención a las labores del G8+5¹⁴.

Ante la urgencia de ofrecer asistencia a las poblaciones y a los países necesitados, las acciones de política que se sugieren en este documento se clasifican en dos grupos: un paquete de emergencia que incluye acciones que deben tomarse inmediatamente, y un paquete de resiliencia socioeconómica con acciones que deben introducirse de inmediato pero cuyo impacto podría requerir de cierto tiempo. Estas acciones no combinan las agendas de las políticas de desarrollo con la respuesta necesaria ante la crisis de los precios de los alimentos, sino que son medidas que, aunque prometen un impacto a más largo plazo, son sumamente relevantes. Si se centra la atención únicamente en la mitigación de la crisis a corto plazo, no se estarán abordando los problemas que la originaron, ni tampoco se aumentará la resiliencia en los sistemas alimentarios.

Este enfoque conduce al establecimiento de ocho acciones principales. Aunque las mismas requieren de una atención inmediata, su incidencia en las poblaciones pobres, la agricultura y la economía en su conjunto diferirá con el tiempo, generando desde impactos inmediatos hasta efectos a futuro. La primera serie de acciones —el paquete de emergencia— abordará las necesidades inmediatas de asistencia humanitaria y un incremento en la disponibilidad de alimentos. Por su parte, la segunda serie —el paquete de resiliencia socioeconómica— se centrará en la necesidad de establecer un sistema alimentario más resistente y que pueda superar los retos actuales y futuros.

Las ocho acciones de política que se proponen son las siguientes:

A. El paquete de emergencia

1. Incrementar las acciones de emergencia y la ayuda

humanitaria. Una respuesta mundial de carácter urgente debe incluir más recursos para las agencias dedicadas a la ayuda humanitaria. Se debe mejorar el estado de preparación a nivel mundial para tomar acciones que aborden la crisis de los precios de los alimentos. Por lo general, las agencias nacionales para la atención de emergencias responden ante los desastres naturales y las complejas emergencias de índole humanitaria, pero no ante los desastres cuyo inicio es lento, tal como esta crisis de los precios. Es necesario modificar este patrón. Las agencias dedicadas a la atención de emergencias deben adoptar “detonantes” que activen sus respuestas ante diversas crisis como la actual. Las agencias también deben invertir más en acciones de preparación y movilizar sus capacidades —que generalmente son sólidas y firmes— para seguir de cerca y prestar asistencia a los grupos poblacionales que deben abordarse más específicamente. Estas agencias también deben colaborar con organizaciones que se

encargan de problemas alimentarios, agrícolas y nutricionales crónicos en el ámbito nacional, similares a los esfuerzos que emprende actualmente las Naciones Unidas para intensificar la cooperación mundial en torno a los problemas alimentarios, en la que el Programa Mundial de Alimentos (PMA) desempeña un papel muy importante. Debido a la naturaleza de esta crisis de los precios, las instancias decisorias deben prestar la debida atención a los grupos pobres urbanos. Se deben ampliar las transferencias de efectivo y de alimentos. Las mismas deben dirigirse a los más pobres, centrando la atención en la nutrición infantil temprana, las regiones en suma necesidad, la alimentación escolar con raciones para llevar a casa y el trabajo por dinero en efectivo y alimentos. Las organizaciones no gubernamentales (ONGs) y las de la sociedad civil tienen un papel muy importante que desempeñar en las acciones afines.

¿Qué podría esperarse de estas medidas? Las transferencias focalizadas protegerán los niveles de consumo de alimentos de las personas que se benefician de los programas existentes. Un aumento en los fondos disponibles impediría un mayor deterioro de la seguridad alimentaria y nutricional y aumentaría el grado de preparación ante las emergencias.

¿Quiénes serían los actores principales? La ONU, los donantes (para financiamiento), las agencias de ayuda humanitaria, las ONGs y las organizaciones de la sociedad civil.

¿En qué lugares es más relevante esta acción? En el África Subsahariana, Asia, Centroamérica y el Caribe.

2. Eliminar la prohibición de las exportaciones agrícolas. La prohibición de las exportaciones entre los países en desarrollo ha creado un nuevo panorama en cuanto a las políticas comerciales (véase la Sección 2.4). Los gobiernos tienen un interés legítimo de velar primero por sus ciudadanos. Por lo tanto, no debe existir un hecho ilusorio: el problema de la prohibición de las exportaciones no puede abordarse país por país. A pesar de que la nueva serie de restricciones a las exportaciones requiere de la urgente atención internacional, este tema no debería añadirse a la Ronda de Doha de la OMC. En vez de ello, el problema debería abordarse en un foro establecido para ese fin, el cual debe incluir las negociaciones de los principales actores mundiales según un código de conducta y en un espíritu de confianza mutua. Al menos, debe reabrirse inmediatamente el comercio de las exportaciones para propósitos humanitarios, sin tener que esperar hasta que se convoque a este tipo de foro.

¿Qué podría esperarse de estas medidas? La eliminación de la prohibición de las exportaciones estabilizará las fluctuaciones de los precios de los granos, reducirá los niveles de los precios hasta en un 30 por ciento¹⁵ e intensificará la eficacia de la producción agrícola.

¹⁴ Este es el Grupo de los Ocho Países (Alemania, Canadá, los Estados Unidos, Francia, Italia, Japón, el Reino Unido y Rusia) más las cinco economías emergentes más destacadas (Brasil, China, India, México y Sudáfrica).

¹⁵ Estos resultados de la modelación del IFPRI, provenientes del modelo MIRAGE, deben considerarse como un cálculo conservador. Los modelos del IFPRI no toman en cuenta la especulación más allá de los aspectos fundamentales del mercado, ni el impacto del incremento en los precios de ninguna variación en las cantidades en un mercado internacional con mucho menos liquidez.

¿Quiénes serían los actores principales? El G8+5 y las organizaciones subregionales.

¿En qué lugares es más relevante esta acción? Se generaría un impacto en el ámbito mundial, al igual que en Asia, el África Subsahariana y Centroamérica.

- 3. Emprender programas de producción de alimentos que generen un rápido impacto en áreas clave.** Las acciones a corto plazo para promover el crecimiento agrícola requieren de acceso a semillas, fertilizantes y crédito para el sector agrícola de pequeña escala —en otras palabras, el paquete tradicional de la “Revolución Verde” (véase la Sección 2.3). Actualmente, las semillas de buena calidad para la agricultura de secano, especialmente en África, son esenciales para expandir la producción. Asimismo, los pequeños agricultores deben tener acceso a programas de adquisición de sus productos agrícolas a precios mínimos garantizados que reflejen los precios a largo plazo del mercado internacional¹⁶. Los programas específicos de subsidios para la adquisición de semillas, fertilizantes, irrigación, electricidad y agua deben incluir al sector privado desde el principio y facilitar una transición para pasar de los “programas radicales de medidas rápidas” a mecanismos de mercado. Estos programas de subsidios deben dirigirse y limitarse sólo a los países menos desarrollados. Es crucial que estas acciones se emprendan en un momento oportuno para así lograr un rápido estímulo de la producción dentro de la agricultura minifundista y el sector de pequeños negocios al servicio de la agricultura. Los servicios bancarios y las finanzas también son sumamente importantes para lograr el éxito. Estos programas a corto plazo deberán haber definido y comunicado sus estrategias de “salida”.

A pesar de que la respuesta de la producción debe ser rápida, la misma debe estar en función de rendimientos más altos, en vez de una expansión de las zonas de cultivo (véase la Sección 2.3). En aquellos casos en que todavía esto no se ha hecho, se debe poner fin a los programas que limitan el uso de recursos agrícolas en los países industrializados, excepto en áreas de conservación muy bien definidas.

¿Qué podría esperarse de estas medidas? Los programas de producción que generan un rápido impacto pondrían en marcha un acelerado crecimiento agrícola en el corto plazo, ofrecerían oportunidades para generar ingresos en la crisis y reducirían los precios.

¿Quiénes serían los actores principales? Los donantes, las organizaciones regionales, tales como la Unión Africana y la Nueva Alianza para el Desarrollo de África (NEPAD), las ONGs y las organizaciones de la sociedad civil.

¿En qué lugares es más relevante esta acción? En el África Subsahariana y en algunos países asiáticos seleccionados.

- 4. Modificar las políticas de los biocombustibles.** Es necesario examinar una serie de medidas para que una mayor cantidad de granos y semillas oleaginosas que actualmente se utilizan para producir combustible estén disponibles para el consumo directo y como alimento de ganado y aves. Entre estas medidas se incluyen el mantenimiento de la producción de biocombustibles a los niveles actuales, o la imposición de una moratoria en los biocombustibles a base de granos o semillas oleaginosas (es decir, una suspensión temporal en el uso de granos y de semillas oleaginosas para la producción de biocombustibles) hasta que se reduzcan los precios a niveles razonables, según la oferta y la demanda a largo plazo. Tal aplazamiento no es gratuito y podría requerir de la indemnización de aquellos inversionistas a quienes se les indujo a participar en este sector de rápida expansión, como resultado de las políticas actuales. Al mismo tiempo, se deberá ofrecer más apoyo al desarrollo de tecnologías de bioenergía que no entren en competencia con los alimentos.

¿Qué podría esperarse de estas medidas? Una suspensión temporal de la producción de biocombustibles a base de granos liberaría rápidamente una gran cantidad de los mismos y de semillas oleaginosas para su consumo como alimentos. Esta medida podría reducir los precios del maíz en aproximadamente un 20 por ciento y, en consecuencia, disminuir los precios del trigo en un 10 por ciento¹⁷. Esta baja en los precios también podría generarse al eliminar las especificaciones fijas de las mezclas, los aranceles a las importaciones y los subsidios a las mezclas de biocombustibles en los Estados Unidos y Europa.

¿Quiénes serían los actores principales? Los países que pertenecen a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), al igual que otras naciones que han ingresado sólidamente al campo de los biocombustibles a base de granos y semillas oleaginosas.

¿En qué lugares es más relevante esta acción? Se generaría un impacto en el ámbito mundial, al igual que en Asia, el África Subsahariana y Centroamérica.

B. El paquete de resiliencia socioeconómica

- 5. Apaciguar a los mercados mediante una regulación de los movimientos especulativos a través de instrumentos de mercado, reservas públicas y compartidas de granos, un financiamiento más sólido para la importación de alimentos, y una ayuda alimentaria confiable.** La especulación es sobre todo una consecuencia, no una causa, de la crisis de los precios, por lo que la reglamentación excesiva y el control del mercado serían respuestas inadecuadas. Sin embargo, debe implementarse cierta vigilancia y medidas reglamentarias, tales como el seguimiento de cerca del capital

¹⁶La adquisición a la que se hace referencia no deberá suponer el establecimiento de precios de garantía de índole proteccionista, sino más bien la certeza de contar con precios estables para la producción.

¹⁷Estos son cálculos conservadores, ya que la reducción de los precios en un mercado ajustado será mayor.

especulativo o la limitación de la comercialización de futuros¹⁸, a fin de frenar una especulación excesiva en los mercados de los productos agrícolas.

Bajo las actuales condiciones de mercado, no es factible acumular una reserva mundial de granos que genere el efecto aplacador que se desea en los mercados. Para ello, lo que hace falta es una oferta que vaya en aumento. Sin embargo, podría ser factible lograr acuerdos para el uso colectivo de cantidades fijas de las reservas nacionales en el ámbito regional o global. Asimismo, se debe instituir una serie coordinada de compromisos para que los principales países productores de granos establezcan una reserva modesta de los mismos a nivel mundial o regional (lo que incluye la liberación coordinada de las reservas en casos de emergencias regionales, cuando los precios aumenten en exceso, más allá de lo que señalan los fundamentos de mercado). Una red global de inteligencia debe documentar la gestión de estas reservas internacionales coordinadas.

Se debe renegociar y reformar la Convención sobre Ayuda Alimentaria, en tanto que se debe ampliar la entrega actual de granos, al igual que los compromisos de efectivo. Una opción complementaria podría ser un servicio de financiamiento por parte del Fondo Monetario Internacional (FMI) para las importaciones por país en una emergencia alimentaria.

¿Qué podría esperarse de esta iniciativa? El uso colectivo de las reservas públicas globales o regionales, complementado con un servicio de financiamiento a las importaciones, permitiría que los países con un mayor déficit de alimentos en una región específica logren tener acceso a los suministros alimenticios a precios razonables y estables en momentos de crisis. Esta iniciativa también contribuiría a contener las expectativas especulativas que impulsan aún más el alza de los precios durante su fase ascendente. Pero estas reservas suponen costos, dependiendo de su tamaño, por lo que la medida debe analizarse en comparación con sus beneficios probables.

¿Quiénes serían los actores principales? El FMI, los países de la OCDE, las organizaciones subregionales y las bolsas comerciales de los productos básicos.

¿En qué lugares es más relevante esta acción? En Asia (para el arroz), América Latina, el África Subsahariana, el norte de África y el Medio Oriente.

- 6. Invertir en la protección social.** Se requieren de iniciativas integrales de protección social, a fin de abordar los riesgos que enfrentan las poblaciones pobres debido a un menor acceso a los alimentos, como resultado de precios más altos (véase la Sección III). Una jerarquía de intervenciones adecuadas en este campo incluye tanto a las acciones de protección social dirigidas a mitigar los riesgos a corto plazo como a las acciones preventivas para impedir las consecuencias negativas a largo plazo. La introducción o la ampliación paulatina de estas intervenciones son algo complejo, se les relaciona con un costo bastante considerable, y dependen del conocimiento y de las capacidades existentes.

Los programas de transferencia condicional de efectivo, los sistemas de jubilación y los programas de empleo representan la base de las acciones de protección. Ya existen estos programas en muchos países de bajos ingresos y los mismos deben ampliarse paulatinamente. En los países donde no existan, se deben introducir programas focalizados de transferencia de efectivo a corto plazo. No obstante, si los mercados de alimentos funcionan deficientemente o no están presentes, los alimentos representan una mejor opción que el suministro de efectivo.

También se aconseja el uso de las microfinanzas —que incluyen tanto el crédito como el ahorro— con el fin de que las poblaciones pobres no tengan que tomar medidas drásticas, tales como la venta forzosa de bienes productivos, lo cual puede perjudicar permanentemente su potencial para generar ingresos en el futuro. La amplia red global de instituciones microfinancieras debe contemplar una respuesta ante la crisis de los precios al ablandar temporalmente las condiciones de pago, ya que las poblaciones pobres necesitan tener acceso al crédito para el consumo de alimentos y reducir sus deudas.

Se deben fortalecer y ampliar paulatinamente los programas preventivos de salud y nutrición dirigidos a los grupos vulnerables de la población (tales como madres, niños pequeños y personas con VIH/SIDA), con el propósito de velar por una cobertura universal de los mismos. Esta medida es esencial para impedir consecuencias a largo plazo de la desnutrición en la salud y la productividad económica. Además, los programas de alimentación escolar pueden desempeñar una función importante en el aumento del nivel de inscripción escolar, la tasa de asistencia de los estudiantes y el fortalecimiento de sus logros académicos.

Las intervenciones deben coordinarse con las acciones de emergencias mencionadas con anterioridad (acción 1). Muchas de estas acciones deben llevarse a cabo en el ámbito nacional, pero muchos países carecen de los recursos para implementarlas. Los donantes deben ampliar su apoyo a estos programas, conjuntamente con revisiones de los gastos públicos.

¿Qué podría esperarse de estas medidas? Estos pasos pueden impedir las consecuencias adversas a largo plazo de la desnutrición infantil, proteger los bienes de las poblaciones pobres y mantener los índices de participación escolar.

¿Quiénes serían los actores principales? La ONU, los gobiernos nacionales, los donantes, las ONGs y las organizaciones de la sociedad civil.

¿En qué lugares es más relevante esta acción? En Asia, América Latina, el África Subsahariana, el norte de África y el Medio Oriente.

- 7. Incrementar paulatinamente las inversiones para un crecimiento agrícola sostenido.** Para lograr transformar la crisis en una oportunidad para los agricultores y aumentar la resiliencia socioeconómica ante futuras crisis alimentarias, se necesita con urgencia una transición hacia inversiones viables a largo plazo, en apoyo a un crecimiento agrícola sostenible.

¹⁸ Las instancias decisorias podrían establecer los límites máximos de las posiciones comerciales, incrementando los requisitos sobre los depósitos de garantía para así minimizar el capital especulativo.

Estas inversiones son especialmente necesarias a la luz de los incipientes factores de tensión en la agricultura a raíz del cambio climático, los cuales amenazan con perpetuar la crisis. Entre las inversiones para un crecimiento agrícola sostenible se incluye el aumento de los gastos públicos en infraestructura, servicios, investigación agrícola, ciencia y tecnología.

Se deben introducir y poner a prueba, en mayor grado, nuevos e innovadores mecanismos de seguros contra la pérdida de cultivos. La tecnología de la información, mejores datos acerca del clima y el alto rendimiento que se espera de los seguros, permiten que la innovación en este campo sea ahora mucho más factible.

Los países desarrollados deben facilitar la socialización de la innovación y la investigación agrícola que sean relevantes para aumentar la productividad y transformar la agricultura en pequeña escala. El Grupo Consultivo para la Investigación Agrícola Internacional (CGIAR), ahora de mayor amplitud, tiene un papel muy importante que desempeñar en la expansión de los sistemas mundiales y nacionales de investigación agrícola dirigidos a los pequeños agricultores pobres.

Las inversiones en el campo agrícola, las cuales se han ampliado recientemente en China e India, por ejemplo, deben mantenerse a un alto nivel. Asimismo, los líderes africanos deben poner en práctica su compromiso de asignar, lo más pronto posible, el 10 por ciento de sus presupuestos a la agricultura, con el fin de lograr el crecimiento agrícola necesario para alcanzar las metas de reducción de la pobreza y del hambre.

La respuesta de la oferta que se necesita no sólo es acerca de la expansión de la producción a nivel agrícola, sino que también debe abarcar toda la cadena de valor alimentaria, en la cual los actores del sector privado en el procesamiento de alimentos y las industrias minoristas tienen un papel muy importante que deben desempeñar. Asimismo, entran en juego los nuevos —y mucho más amplios— conceptos de la responsabilidad social empresarial.

¿Qué podría esperarse de estas medidas? Estas inversiones tendrían altos rendimientos, no sólo en términos del crecimiento del sector agrícola sino también con respecto a la reducción de la pobreza tanto en las zonas rurales como urbanas, a través del aumento de la producción y el empleo, y la disminución de los precios de los alimentos.

¿Quiénes serían los actores principales? Los donantes, las organizaciones regionales, los países de la OCDE, las fundaciones y el sector privado.

¿En qué lugares es más relevante esta acción? En Asia, el África Subsahariana y América Latina.

- 8. Concluir las negociaciones de la Ronda de Doha de la OMC.** La conclusión de la Ronda de Doha de la OMC reviste una mayor relevancia en momentos en que se está produciendo un alza en los precios de los alimentos, con el propósito de fortalecer un comercio en función de las reglas establecidas. Un mundo en el que la oferta es escasa y que enfrenta fluctuaciones específicas en los ámbitos regional y nacional necesita más opciones, y no menos, para poder comerciar.

Debería ser más fácil para los países acordar reducir sus aranceles agrícolas cuando los precios de mercado son altos,

especialmente en aquellos productos sensibles. Si los precios mundiales de los alimentos son altos, podría no haber la necesidad de ofrecer un alto nivel de apoyo interno o de subsidios a las exportaciones de los agricultores en los países desarrollados. La Unión Europea ya ha eliminado sus aranceles aplicados a los cereales, pero todavía no ha reducido sus aranceles consolidados, lo que significa que no hay certeza sobre estos niveles a largo plazo. De forma similar, los agricultores estadounidenses están aferrándose a las bajas tasas de interés para préstamos y a los programas de pagos contra-cíclicos, a pesar del hecho de que se ha proyectado que les traerán muy pocos beneficios durante los próximos años. Las instancias decisorias en los países desarrollados desean mantener abiertas sus opciones, en caso de que caigan los precios actuales. No obstante, debe considerarse que la actual situación alimentaria es una oportunidad para introducir cambios trascendentales en las negociaciones agrícolas en cuanto al acceso al mercado, el apoyo interno y los subsidios a las exportaciones.

¿Qué podría esperarse de estas medidas? Si se materializan estas oportunidades, las mismas conducirían a un comercio más justo y abierto, al uso más eficiente de los recursos y a un mayor bienestar de las poblaciones en los países en desarrollo. Estas medidas también generarían un efecto estabilizador en los precios agrícolas y contribuirían a evitar otras crisis en el futuro.

¿Quiénes serían los actores principales? La OMC y los países de la OCDE.

¿En qué lugares es más relevante esta acción? Se generaría un impacto en el ámbito mundial, al igual que en Asia, el África Subsahariana y América Latina.

V. La movilización de recursos y la implementación

Los beneficios humanitarios, económicos, políticos y de seguridad de las acciones propuestas son enormes y difícilmente se pueden calcular en términos monetarios. Por consiguiente, este documento no intenta reunir los costos de las acciones necesarias. No obstante, las contribuciones que han prometido las agencias internacionales —aunque son muy significativas e importantes— parecen estar muy por debajo de las necesidades, especialmente en cuanto a las acciones descritas bajo el “paquete de resiliencia socioeconómica”.

La inversión en estas acciones requiere de recursos internacionales adicionales, al igual que de la reasignación de recursos en el ámbito nacional. Asimismo, se necesita más asistencia de los organismos de desarrollo internacional para así implementar las acciones en los países de bajos ingresos, los cuales carecen de capacidad para ejecutarlas y de los recursos para transferirlas a las poblaciones pobres y para efectuar inversiones. ¿De dónde deben provenir estos recursos? Se deben tomar en consideración cuatro áreas para la movilización de recursos:

1. Los países que han resultado ser los grandes beneficiados del auge de los productos básicos deben responder a un llamado ético de compartir su nueva riqueza con los más pobres. A pesar de que este paso es en parte un llamado a la caridad, también representa una forma sensata de utilizar el capital para inversiones a largo plazo. Los países beneficiados no sólo incluyen a los países ricos en petróleo y minerales, sino también a los países ricos en potencial para las exportaciones agrícolas.

2. La comunidad de países donantes ricos —tradicionales y nuevos— debe ampliar su asistencia a la agricultura, la alimentación y la nutrición, conjuntamente con la agenda de acciones descritas anteriormente.
3. Dentro de los países afectados —aún los de bajos ingresos— se necesita la reasignación del presupuesto y el establecimiento apropiado de impuestos proporcionales, tanto directos como indirectos, para financiar la mitigación del impacto de la crisis de los precios en las poblaciones pobres.
4. La mayoría de las necesidades de inversión en la agricultura requerirá de la movilización del financiamiento del sector privado, lo que incluye una ampliación en la cobertura de los servicios bancarios en las zonas rurales. Para ello, también es necesario contar con el apoyo adicional de las finanzas públicas.

La implementación de las acciones propuestas requiere de la cooperación mundial y regional. La responsabilidad primordial de actuar ante el alza de los precios recae en el ámbito nacional. Debido a las diversas situaciones existentes en los países, son ellos mismos los que deben dirigir y apropiarse del diseño de los programas. La rendición de cuentas en cuanto a una implementación acertada también deberá recaer en cada país. El establecimiento de prioridades y de secuencias es fundamental, especialmente en el ámbito interno, para lograr la exitosa implementación de estas ocho acciones.

La configuración actual de la agricultura, la alimentación y la nutrición en el ámbito internacional no ha logrado impedir la crisis. Se necesita una nueva estructura internacional de gobernabilidad para la agricultura, la alimentación y la nutrición, a fin de implementar de forma eficaz estas iniciativas, especialmente los componentes relativos a los bienes públicos internacionales¹⁹. Esta nueva estructura debe hacer partícipes específicamente a los nuevos actores del sistema alimentario mundial —el sector privado y la sociedad civil, lo que incluye a las grandes fundaciones— conjuntamente con los gobiernos nacionales y las organizaciones internacionales, tales como las agencias de la ONU. Un posible enfoque podría ser el establecimiento de una superestructura (por ejemplo, un grupo de expertos que designen los dirigentes de la ONU) que pueda enrumbar los cambios necesarios entre las instituciones y las organizaciones especializadas y sus socios de trabajo.

Los países que desempeñan un papel muy destacado en el sistema agrícola mundial —que, actualmente, no sólo incluyen a los

Estados Unidos y los países europeos, sino también a Brasil, China, India y otras naciones —deben participar activamente. De hecho, el liderazgo bien puede provenir de los países en desarrollo y no únicamente de las naciones más grandes.

Dentro de los gobiernos, podrían crearse redes más estructuradas entre las instituciones. Ya se ha empezado a tomar estos pasos en algunos campos, tal como en la salud pública, pero no tanto en las áreas de alimentación, agricultura y nutrición. Asimismo, existe la posibilidad de establecer innovadoras redes gubernamentales y de fortalecer los sistemas intergubernamentales para la toma de decisiones relativas a la agricultura, la alimentación y la nutrición.

Aunque las reformas a la gobernabilidad para la agricultura, la alimentación y la nutrición deben incluirse en la agenda como parte del paquete de resiliencia socioeconómica que se ha descrito, la grave situación no permite que las instancias decisorias puedan esperar hasta que se lleven a cabo estas reformas. También es necesaria la toma de acciones en el corto plazo, tanto en el ámbito mundial como nacional, a través de los mecanismos existentes, iniciativas especiales muy bien coordinadas y posiblemente un fondo especial.

VI. Perspectivas

El continuo crecimiento de la población, una mayor demanda debido al aumento del ingreso y el cambio climático incipiente representan los futuros retos para la producción agrícola. Si en este momento no se toman acciones más profundas, la actual crisis de los precios de los alimentos simplemente estará presagiando los acontecimientos que sucederán durante las próximas décadas. Los altos precios agrícolas suponen una reevaluación fundamental de la producción agrícola y de los recursos naturales de los que ésta depende, especialmente el agua y la tierra disponibles. El desafío está en la forma de encargarse acertadamente de la transición hacia la nueva economía de la agricultura y el sistema alimentario, y de facilitar suministros y precios estables que ofrezcan incentivos a largo plazo para la producción agrícola y contribuyan a la protección de las poblaciones pobres. La ciencia desempeña un papel fundamental en esta transición a largo plazo. Aunque se debe permitir que las tendencias de los precios a largo plazo rijan la asignación de recursos, también se deben tomar medidas para reducir la volatilidad cíclica a corto plazo. Todos estos objetivos constituyen una compleja agenda a largo plazo. Una vez que la actual crisis llegue a su fin, las políticas no deberán repetir los errores del pasado. Si lo hacen, la próxima crisis asestará golpes aún más fuertes. ■

¹⁹ Véase Joachim von Braun y Nurul Islam, “Hacia un nuevo sistema de gobernabilidad para la agricultura, la alimentación y la nutrición: ¿Cuáles son las opciones?” en *Foro del IFPRI*, marzo de 2008.

Joachim von Braun es el director general del IFPRI. **Akhter Ahmed** es investigador principal de la División de Consumo de Alimentos y Nutrición del IFPRI. **Kwadwo Asenso-Okyere** es el director de la División del ISNAR. **Shenggen Fan** es el director de la División de Estrategias para el Desarrollo y la Gobernabilidad. **Ashok Gulati** es el director del IFPRI en Asia (Nueva Delhi). **John Hoddinott** es el subdirector de la División de Consumo de Alimentos y Nutrición. **Rajul Pandya-Lorch** es la jefa de la Iniciativa Visión 2020 del IFPRI y la jefa de personal de la Oficina del Director General. **Mark W. Rosegrant** es el director de la División del Medio Ambiente y de Tecnología de Producción. **Marie Ruel** es la directora de la División de Consumo de Alimentos y Nutrición. **Máximo Torero** es el director de la División de Mercados, Comercio e Instituciones. **Teunis van Rheenen** es el coordinador de Alianzas de Trabajo y Evaluación de Impactos del IFPRI. **Klaus von Grebmer** es el director de la División de Comunicaciones.



INSTITUTO NACIONAL
DE INVESTIGACIÓN Y
TECNOLOGÍA AGRARIA
Y ALIMENTARIA (INIA)

El IFPRI® agradece especialmente la contribución del Instituto Nacional de Investigación y Tecnología Agraria y Alimentaria (INIA), Ministerio de Ciencia y Tecnología, Madrid, España, a la producción y difusión de este obra.

Impreso en papel de fibras alternativas y fabricado con materiales agrícolamente sostenibles, mediante un proceso libre de cloro (PCF, por su sigla en inglés).

Copyright © 2008 International Food Policy Research Institute. Todos los derechos reservados. Se pueden reproducir las secciones de este documento sin el permiso expreso pero con el debido reconocimiento al IFPRI. Para obtener un permiso de reimpresión, envíe un mensaje a ifpri-copyright@cgiar.org.